

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

Apartir de esa visión, **PRISMA** trabaja por una mejor comprensión entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país. A su vez promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación y ejecución de las estrategias, políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación internacional y el Estado Salvadoreño

Recordando a Víctor

Es incalculable el vacío que nos dejó **Víctor González Dueñas**, co-fundador de **PRISMA**, luego de partir definitivamente el 6 de mayo de este año. Acompañado como siempre de "Arturito", su máquina portátil de oxígeno, Víctor avanzaba en una investigación sobre la dimensión institucional de los proyectos de Agricultura Sostenible en El Salvador, como parte de su incursión en los últimos años en el tema del medio ambiente. Interesarse en este tema, representó para Víctor una extensión natural de su permanente preocupación por el futuro de la sociedad civil, pues logró ver en el tema del medio ambiente la potencialidad de abrir espacios de participación y la posibilidad de avanzar por esa vía hacia un desarrollo más cercano a las necesidades reales de la población.

También en este número:

[Actores Sociales y Gestión Ambiental en América Latina](#)

Deuda, Medio Ambiente y ONGs: El Caso del Fondo Iniciativa de las Américas

Con la asistencia de más de cien Organizaciones No gubernamentales (ONGs), y la presencia de AID y la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), a finales de agosto se eligieron en San Salvador cuatro representantes de ONGs para formar parte de un Consejo Asesor, que a su vez propondría ante AID y el Gobierno de El Salvador un procedimiento para seleccionar cuatro representantes de ONGs (en los campos de medio ambiente, desarrollo, supervivencia infantil e investigación) que se integrarían al Consejo Administrativo del Fondo Iniciativa de las Américas. Este consejo además constatará con un representante del gobierno Estados Unidos y dos del gobierno salvadoreño.

El Fondo en cuestión ha sido creado en el marco del acuerdo de reducción de deuda del 15 de diciembre de 1992 entre los Gobiernos de Estados Unidos y El Salvador. Según dicho acuerdo, que condonó \$464 millones de dólares de la deuda con Estados Unidos, los intereses del saldo no condonado se cancelarán en colones y se depositarán trimestralmente en un fondo especial para financiar proyectos de recuperación del medio ambiente y de apoyo a la niñez.

Para finales de 1993, los intereses ingresados al Fondo habrán alcanzado un monto en colones equivalente de \$4.3 millones de dólares. Los Intereses que ingresarán al Fondo durante los próximos de 20 años, en montos anuales cada vez menores a medida que se reduce la deuda, hasta alcanzar un total equivalente a \$41 millones de dólares.

Canadá también ha condonado parte de su deuda y, en el futuro, otras deudas bilaterales podrían utilizar mecanismos similares de condonación, aun que como se aprecia el siguiente cuadro, los montos adeudados por el gobierno de El Salvador a países desarrollados fuera de Estados Unidos, sólo tienen alguna significación en el caso de Alemania y Francia.

Aunque el uso de los recursos derivados de cada operación de condonación se rige por las reglas conve-

nidas en cada acuerdo en particular, el gobierno de El Salvador los agrupa en un fondo multidonante conocido como FONAES (Fondo Ambiental de El Salvador), para el cual también se espera un aporte del BID por siete millones de dólares, como parte del préstamo para el proyecto "Programa Ambiental de El Salvador".

El Salvador: Deuda Externa Pública por Acreedor al 31 de Marzo de 1993

(Millones de Dólares y Porcentajes)

| Acreeedor | Monto | % |
|---|----------------|--------------|
| Organismos Multilaterales | 1,049.4 | 56.6 |
| Banco Interamericano de Desarrollo (BID) | 638.4 | 34.4 |
| Banco Centroamericano de Int. Econ. (BCIE) | 174.6 | 9.4 |
| Banco Mundial (BIRF) | 177.8 | 9.6 |
| Otros | 57.6 | 3.1 |
| Acreeedores Bilaterales | 530.3 | 28.6 |
| Estados Unidos | 365.6 | 19.7 |
| Alemania | 70.8 | 3.8 |
| Francia | 49.0 | 2.6 |
| Japón | 20.7 | 1.1 |
| Canadá | 7.8 | 0.4 |
| China | 10.9 | 0.6 |
| Bélgica | 4.5 | 0.2 |
| España | 1.0 | --- |
| Acreeedores Bilaterales América Latina | 47.7 | 2.6 |
| Otras Instituciones Financieras | 227.2 | 12.2 |
| Deuda Externa Pública Total | 1,854.6 | 100.0 |

FUENTE: MIPLAN, Memoria de Labores 1992-1993.

¿Hacia una mayor participación de la Sociedad Civil?

Más allá de los montos que estarán disponibles en el marco del acuerdo con el gobierno de los Estados Unidos, que en perspectiva no son tan significativos pues los \$41 millones no estarán disponibles de inmediato sino que se acumulan en veinte años, uno de los hechos más notables del proceso anterior es que las disposiciones relativas a la participación de representantes de ONGs en la administración del Fondo de las Américas han dado un nuevo impulso a los intentos previos de unir a los ecologistas con los organismos del movimiento social y de desarrollo, que incluso trata de institucionalizarse como Movimiento de Organizaciones Salvadoreñas Pro-ambiente y Desarrollo (MOSPAD).

Asimismo, el llamado a la participación en el Fondo, aunque con grandes dificultades, está permitiendo salvar el abismo entre muchas organizaciones de la sociedad civil salvadoreña y el gobierno salvadoreño, a través de SEMA, y entre esas organizaciones y la misma AID, que en el pasado reciente, mantuvo una relación a menudo confrontativa con el mundo de la sociedad civil que no estaba vinculado con los intereses del gobierno y de ciertos sectores empresariales.

Queda por verse la relevancia de este nuevo gesto del gobierno de los Estados Unidos a través de AID, cuando los recursos movilizados tienden a disminuir y ante la herencia de su política de la época anterior que dejó un profundo desbalance dentro de la sociedad civil y en el accionar mismo del Estado salvadoreño.

En cualquier caso, resulta evidente que el tema de la participación social es cada vez es más difícil de evadir por parte de la cooperación internacional, y es un signo de los tiempos, que tal aspecto es mencionado de manera creciente en las declaraciones y en los nuevos proyectos de los organismos de financiamiento. Así tenemos que tanto el proyecto "Protección del Medio Ambiente Salvadoreño" (PROMESA) de AID (\$20 millones de dólares) y el proyecto "Programa Ambiental de El Salvador" de OEA/BID (\$50 millones), plantean la participación de ONGs a través del Fondo Ambiental.

Sin embargo, ante estas propuestas de participación, surgen una serie de interrogantes:

En primer lugar, ¿Cuál sería el modelo de participación se estaría forjando? ¿Cual puede ser la naturaleza de la rearticulación Estado - Sociedad Civil a partir de esta nueva preocupación por el medio ambiente?

En segundo lugar, ¿Como van a avanzar las relaciones entre las diversas organizaciones de la sociedad civil a partir de esta preocupación? Alcanzar una visión compartida que incorpora adecuadamente la preocupación sobre el medio ambiente con los problemas globales de desarrollo no ha sido fácil en ninguna parte del mundo.

Finalmente, y relacionado con lo anterior, cabe preguntarse si esta dinámica generada por el tema ambiental en el país, permitirá avanzar hacia el plano estratégico hasta lograr una redefinición de las estrategias de desarrollo para El Salvador a fin de enfrentar los verdaderos problemas de desarrollo de este país, o si al final esa dinámica se agotará en un conjunto de proyectos dispersos con impactos cosméticos de corto plazo.

Actores Sociales y Gestión Ambiental en América Latina

David Kaimowitz¹

El patrón actual de desarrollo de América Latina es insostenible. Implica un uso y degradación de los recursos naturales renovables y no renovables más rápido que estos pueden ser producidos y/o sustituidos. Genera contaminación que destruye el medio ambiente y perjudica la salud humana. En el corto plazo, eso reduce el bienestar social; a más largo plazo, amenaza con crear una crisis generalizada en la acumulación de capital.

Para resolver los problemas de la sobre explotación de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente se requiere, entre otras cosas, la intervención del Estado. Es posible avanzar mucho a través de iniciativas autónomas de productores y consumidores dirigidas a un manejo más racional de los recursos naturales, pero estos esfuerzos siempre tendrán un alcance limitado mientras el Estado no orienta la gestión de dichos recursos².

Si los gobernantes latinoamericanos tuvieran la disposición real de buscar vías de desarrollo que degradaran menos los recursos naturales probablemente sería factible encontrarlas. Harían falta grandes cambios en las políticas, instituciones y patrones tecnológicos, pero se podría hacer. Para ciertos grupos, sin embargo, ello significaría altos costos pues tendrían que abandonar actividades que contaminan o degradan los recursos naturales. Asimismo, habría que financiar esfuerzos de reconversión productiva para incorporar tecnologías más "limpias", invertir en medidas para reducir la pobreza y aceptar un mayor grado de participación popular en la toma de decisiones³.

Este ensayo intenta explicar bajo que condiciones los gobernantes de América Latina pueden estar dispuestos y

ser capaces de actuar a favor de un manejo más racional de los recursos naturales y el medio ambiente.

La primera hipótesis es que los gobernantes no tomarán medidas serias encaminadas a reducir la degradación de los recursos naturales si no son presionados para hacerlo. Esta hipótesis se fundamenta en la observación empírica de que ninguna reforma política o social histórica de envergadura en América Latina ha ocurrido sin luchas sociales. Son contados los casos donde los grupos gobernantes mismos han protagonizado reformas a favor de los sectores populares o la protección de los recursos naturales, sin fuertes presiones previas⁴.

La segunda hipótesis es que dos de los mayores obstáculos para que el Estado latinoamericano actúe a favor de un manejo racional de los recursos naturales son la dependencia del modelo de acumulación actual en la sobre explotación de los recursos humanos y naturales para competir en la economía mundial y el gran poder que tienen las instituciones financieras internacionales. Estas dos fenómenos refuerzan los grupos sociales opuestos a las reformas ambientalistas y sociales.

La tercera hipótesis es que para que el Estado tenga la capacidad de intervenir a favor de un manejo racional de los recursos naturales tiene que tener un aparato burocrático bien desarrollado y cierta autonomía relativa de las clases dominantes (Rueschemey; Evans, 1985), así como ser relativamente susceptible a las presiones a favor de la gestión ambiental. También tiene que tener objetivos de desarrollo más allá de la captación de recursos para su propio beneficio (Bates, 1988; de Janvry; Sadoulet; Thorbecke, 1993). Sin estas condiciones, por más presión que haya, difícilmente el Estado estará en condiciones de implementar las reformas que sean necesarias. El cumplimiento de estas tres condiciones resulta problemático en la mayoría de los países de América Latina, aunque la magnitud de la brecha varía por lo que resulta importante tratar de entender los factores que favorecen o obstaculizan el cumplimiento de estas condiciones.

La presión social a favor de la gestión ambiental

Partiendo de la hipótesis de que hacen falta presiones sociales para lograr reformas profundas, en esta sección se examina el potencial y las limitaciones de siete actores sociales que podrían ejercer presión a favor de un manejo

¹ Doctor en Economía Agrícola. Asesor de PRISMA. Especialista del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en Costa Rica. Las opiniones expresadas aquí son del autor, y no necesariamente reflejan la posición del IICA.

² Entendemos por manejo "racional" aquél que lo es desde el punto de vista de la sociedad, ya que tanto la sobre explotación de los recursos naturales como la contaminación pueden ser racionales desde el punto de vista individual.

³ La reducción de la pobreza y la apertura de espacios democráticos, además de ser deseables de por sí, son requisitos esenciales para reducir el deterioro ambiental. Si bien los pobres no son los principales causantes de la destrucción ambiental, de no tomarse medidas para disminuir la pobreza será difícil eliminar el avance de la frontera agrícola, la erosión en las laderas, la deforestación para obtener leña, los problemas de saneamiento ambiental o las altas tasas de crecimiento demográfico. Tampoco es realista esperar que el Estado sólo pueda ser capaz de velar por el manejo racional del medio ambiente, sin una participación estrecha y comprometida de la población local.

⁴ Incluso en casos donde los gobernantes han mostrado cierta autonomía de las clases dominantes y protagonizado reformas profundas, como la reforma agraria y la nacionalización del sector petrolero por Cárdenas en México, las reformas agrarias realizadas por gobiernos militares en Honduras y Perú, la lucha por la soberanía de la zona del canal de Torrijos en Panamá y las reformas sociales de Calderón Guardia en Costa Rica, siempre hubo fuertes presiones sociales previas a favor de esas reformas.

más racional de los recursos naturales: i) actores extra-regionales (gobiernos y ONGs de los países desarrollados, banca multilateral y organismos internacionales), ii) capas medias urbanas, iii) Grupos motivados por intereses materiales directos (empresas que ven el tema de medio ambiente como oportunidad de hacer negocio productores, comunidades populares afectadas por la contaminación o degradación de movimientos indígenas y movimientos profesionales, iv) partidos y movimientos sociales preocupados por la justicia social.

Los actores extra-regionales

Sin desconocer la presencia histórica en América Latina de diversas iniciativas ambientalistas, no parece exagerado afirmar que la preocupación por los recursos naturales y el medio ambiente en los últimos años en gran medida se debe a influencias políticas, económicas e intelectuales de los Estados Unidos y Europa. Estas influencias, a la vez, tienen sus raíces en los movimientos ambientalistas de los países desarrollados que surgieron en la década de los sesenta y que adquirieron plena madurez en las décadas de los setenta y ochenta (Buttel, 1992; Sale, 1993).

A partir de la Conferencia sobre el Medio Humano de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972, los movimientos ambientalistas del norte comenzaron a presionar a sus gobiernos y a los organismos internacionales de financiamiento y de cooperación técnica para que apoyaran políticas menos perjudiciales para el medio ambiente en América Latina (Bramble y Porter, 1992). También entraron a actuar directamente en la región, abriendo oficinas y apoyando proyectos en muchos países.

La presión de los países desarrollados a favor de diversas medidas ambientales en América Latina ha tomado varias formas. Las ONGs ambientalistas han hecho denuncias públicas relacionadas con el comercio de residuos tóxicos y plaguicidas prohibidos y con grupos que están contribuyendo a la deforestación y la extinción de ciertas especies. Las agencias externas han financiado proyectos en manejo forestal, áreas protegidas, calidad de agua y saneamiento ambiental, conservación de suelos y manejo de cuencas, y de fortalecimiento de las instituciones con responsabilidades ambientales. Debido a la presión de los grupos ambientalistas, se ha vuelto más difícil conseguir préstamos externos para carreteras y proyectos de colonización en áreas de trópico húmedo. En otras ocasiones, se ha evidenciado una condicionalidad ambiental explícita, donde se exige que los gobiernos latinoamericanos adopten ciertas políticas ambientales para poder acceder a préstamos o los mercados de los países desarrollados (Hurrell, 1992).⁵ También existen un número creciente de

restricciones comerciales en los países desarrollados que limitan la importación de alimentos con residuos de plaguicidas, animales silvestres, maderas tropicales e incluso ciertos tipos de empaques que no son fácilmente degradables.

La gran relevancia que ha tomado el tema ambiental en los medios de comunicación, debates académicos y agrupaciones sociales de los países desarrollados ha tenido una influencia notable sobre las sociedades latinoamericanas, ayudando a generar movimientos ambientalistas nacionales dentro de la región que ejercen presión a favor de la gestión ambiental. Muchos de estos movimientos ambientalistas incluso reciben financiamiento directo de organismos de los países desarrollados.

Por otra parte, la presión extra-regional tiene grandes limitaciones. Al mismo tiempo que las instituciones financieras internacionales aumentan su presencia en temas relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente siguen promoviendo políticas de ajuste estructural, liberalización y reducción de la presencia estatal que pueden ser incompatibles con un manejo racional de los recursos naturales (Leis, 1992; Reed, 1992). A menudo estas instituciones actúan más en respuesta a presiones de parte de los movimientos ambientalistas que por convicción propia, y eso limita la efectividad de los esfuerzos. Todavía son contados los casos de condicionalidad ambiental, y el único actor extra-regional que aboga por reformas políticas y económicas profundas a favor del desarrollo sostenible es un grupo minoritario de ONGs.

Las capas medias urbanas

El movimiento ambientalista en los países desarrollados forma parte de lo que se ha denominado "nuevos movimientos sociales"⁶. La base social de apoyo de estos movimientos son las capas medias jóvenes, con cierto nivel de educación, quienes se incorporan en estos movimientos no tanto para recibir beneficios materiales directos como para expresar su frustración con las instituciones estatales y la sociedad moderna actual así como por el deseo de identidad y de espacios de participación (Buttall, 1992).

En América Latina el fenómeno de los nuevos movimientos sociales también se presenta, sobre todo en las grandes urbes como Santiago de Chile, el Distrito Federal de México y Sao Paulo en Brasil, donde han surgido numerosas organizaciones ambientales de clase media (Viola, 1992). Además, existe un universo mucho más amplio de personas de las capas medias que son sensibles a los mensajes sobre el medio ambiente transmitidos por los medios de comunicación. Estos grupos sufren de grandes problemas de contaminación del aire, agua y alimentos y

⁵ Tal es el caso de la presión sobre Brasil para reducir la deforestación de la Amazonia y la incorporación del tema ambiental en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá.

⁶ También se incluyen en esta categoría los movimientos feministas, estudiantiles y pacifistas (Buttall, 1992).

congestión de vehículos, que sirven como recuerdo constante del problema ambiental.

La preocupación ambiental de las capas medias se ha centrado en la contaminación urbana y algunos símbolos publicitados de la destrucción de la naturaleza, como la deforestación en las Amazonas, el peligro de extinción de ciertos animales y árboles y las luchas de los movimientos indígenas. La influencia de estos grupos ha sido lo suficientemente fuerte para lograr que casi todos los partidos políticos de América Latina incorporen el tema de medio ambiente dentro de sus programas. También los gobiernos han tomado medidas concretas, aunque insuficientes, para disminuir los niveles de contaminación del aire en las grandes ciudades.

No obstante, la atención de las capas medias urbanas hacia temas de medio ambiente es esporádica y poco informada. La opinión pública que generan responde de forma emocional a los símbolos ambientales de la cultura popular y los medios de comunicación, pero pocas veces logra convertirse en presión efectiva. Además, es importante recordar que sólo algunos países de América Latina tienen grandes concentraciones de capas medias urbanas. Las capas medias urbanas tienen menos peso en los países de Centroamérica y el área andina, donde los ingresos y niveles de urbanización son mucho menores.

Grupos motivado por intereses materiales directos

Por lo menos cuatro grupos tienen intereses materiales directos e inmediatos relacionados a la gestión de medio ambiente: los productores que participan en los llamados "mercados verdes", los productores y comunidades afectados por problemas críticos de contaminación, los movimientos indígenas y los ambientalistas profesionales.

Ha crecido mucho el número de empresas y grupos campesinos interesados en aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados para alimentos orgánicos, ecoturismo, envases reciclados y productos forestales de bosques manejados de forma "sostenible" (Schmidheiny, 1992). Estos productores tienen un interés directo en el crecimiento de la conciencia ambiental, ya que contribuye a aumentar sus mercados.

De igual forma, hay productores o pobladores que sufren de forma aguda problemas de contaminación o destrucción de los recursos naturales. Esto incluye pescadores artesanales afectados por la contaminación del agua, extractivistas amenazados por la destrucción del bosque, comunidades con depósitos de desechos tóxicos y otros desperdicios, agricultores perjudicados por la contaminación proveniente de la industria minera o petrolera, etc.

Los movimientos indígenas, por el hecho de haber convivido siempre de forma más o menos armoniosa con su entorno natural, tienen una gran legitimidad ante la opinión pública urbana y ello se ha convertido en un poderoso

argumento a favor de sus demandas territoriales (Tolledo, 1992), de cuyo éxito dependen crucialmente para sobrevivir como grupos étnicos.

Finalmente, hay un grupo importante de personas que trabajan en actividades ambientales, y que tienen un interés evidente en mantener el apoyo para dichas actividades. Esto incluye funcionarios públicos en entidades y proyectos dedicados a asuntos ambientales, académicos y periodistas especializados en estos temas y empleados de ONGs que trabajan ese campo.

Mirando los cuatro grupos en conjunto, sobresale el hecho de que ninguno tiene un peso grande dentro de las sociedades latinoamericanas, pero todos están creciendo de forma rápida. Su presencia tiende a ser local, sin una cobertura nacional. Probablemente no tienen suficiente fuerza para impulsar reformas profundas, pero han ayudado a mantener el tema ambiental en el debate público y han logrado avances concretos en áreas puntuales.

Los movimientos de justicia social

La preocupación central de la mayoría de la población de América Latina es alcanzar un nivel de vida digno para ellos y sus hijos. Históricamente, esa preocupación tuvo su reflejo político en el desarrollo de partidos políticos de izquierda y de sindicatos, organizaciones campesinas y movimientos de pobladores. Con el fortalecimiento de las corrientes neoliberales en América Latina, el desgaste político de los partidos tradicionales y la desaparición del bloque socialista ligado a la ex-Unión Soviética, la izquierda latinoamericana ha sido debilitada. Aún así, todavía existen partidos, organizaciones y movimientos de cierta importancia que tienen como preocupación central la lucha por la justicia social. También han crecido las organizaciones campesinas que agrupan pequeños y medianos productores, los movimientos cívicos localizados y las ONGs de origen izquierdista.

Dada la masividad de la pobreza en América Latina, la posibilidad de vincular la problemática ambiental con la lucha por la justicia social es prácticamente la única forma de convertir el tema ambiental en un tema de relevancia para la mayor parte de la población. En ese sentido, la incorporación del tema en la agenda de los movimientos de justicia social es fundamental para poder impulsar reformas sustantivas en los modelos de desarrollo.

En los últimos años, los sectores menos dogmáticos de la izquierda latinoamericana han comenzado a prestar más atención al medio ambiente. Se dan cuenta que la preocupación por el medio ambiente ofrece la posibilidad de convertirse en una bandera universal, como fue en el pasado la bandera de la paz, que permite apelar a la opinión pública en su conjunto, y no sólo a los sectores directamente vinculados a las luchas sociales. También intuyen, con cierta razón, que la cuestión del medio ambiente es uno de los puntos más débiles de las corrientes neo-

liberales, junto con el de los temas sociales, y por lo tanto ofrece un terreno fértil para atacarlas.

Al mismo tiempo, todavía hay razones para dudar del compromiso ambiental de la izquierda latinoamericana. Para algunos, el medio ambiente no es más que una moda superficial importada de los países del norte. Ciertos sindicatos temen que las restricciones ambientales pueden reducir las oportunidades de empleo. Además, es relativamente fácil ser ambientalista desde la oposición. No resulta tan evidente que los movimientos de izquierda hayan dado gran prioridad a los temas ambientales una vez que asumen responsabilidades gubernamentales⁷.

La posibilidad de que los movimientos sociales ejerzan una fuerte presión para reformas ambientales, también está vinculada a las perspectivas mismas de estos movimientos como fuerzas sociales. Por el momento, estas perspectivas parecen poco alentadoras, aunque no se debería subestimar la importancia del simple hecho de que la pobreza en la región sigue en aumento, y que las corrientes neoliberales tienen poco que decir al respecto.

El modelo de acumulación cómo obstáculo al manejo racional de los recursos naturales

La sobre explotación de los recursos como fuente de competitividad

En las últimas décadas América Latina ha ido perdiendo competitividad en los mercados internacionales. Entre 1950 y 1990 su participación en las exportaciones mundiales de bienes bajó de 11% al 4% (Krueger, 1993). Incluso ese bajo nivel de presencia en los mercados mundiales, se basó desproporcionadamente de las exportaciones de recursos no renovables, industrias contaminantes y productos agrícolas que salen de sistemas de producción que no son sostenibles.

Alrededor de un tercio de las exportaciones de América Latina corresponden al petróleo y otros productos mineros no renovables (Gobierno de los Países Bajos, 1992). Otro tercio viene de las exportaciones agropecuarias, un alto porcentaje de los cuales está compuesto de rubros como frutas, flores, hortalizas y algodón, producidos con un alto consumo de plaguicidas, o de rubros como carne y madera, que salen de zonas recién deforestadas. Dentro de la producción industrial mundial, América Latina tiene una sobrerrepresentación de industrias contaminantes como refinerías de petróleo, industria química, fundaciones de acero y hierro y fabricas de cemento, vidrio y papel (Durán de la Fuente, 1991). En cambio, la región tiene una baja participación en los mercados mundiales de servicios, industrias de alta tecnología como la micro-electrónica y biotecnología y otros sectores que presionan menos sobre los recursos naturales. Prácticamente, los únicos países de América Latina donde las principales

fuentes de divisas son sectores que degradan poco los recursos naturales son El Salvador (remesas y café con sombra), Panamá (comercio, servicios financieros y el canal) y Uruguay (ganadería extensiva adaptada al medio y servicios financieros.). En Argentina, el sistema mixto de ganadería y cereales que deterioraba poco el medio, fue reemplazado por un sistema de monocultivo de cereales, que degrada el suelo y abre espacios para la proliferación de enfermedades.

Otro problema relacionado es que los capitalistas de América Latina para alcanzar tasas altas de rentabilidad, tienden a depender más de bajos impuestos y salarios y de especulaciones comerciales y financieras, que de altos niveles de ahorro, desarrollo tecnológico y educativo y organización empresarial (Fajnzylber, 1988). En la vieja terminología de De Janvry, estas economías tienden a ser "desarticuladas", ya que para la mayoría de las empresas más dinámicas que producen para la exportación o para consumidores nacionales de altos ingresos, los salarios son sólo un costo y no un mercado potencial (1981).

Esta dependencia de actividades que degradan los recursos naturales y del mantenimiento de bajos impuestos y salarios para poder competir en los mercados mundiales, fortalece el poder de los grupos que se oponen al manejo racional de los recursos naturales. Además, el hecho de que la mayor parte de los problemas ambientales de América Latina están más asociados a la producción y no tanto al consumo, como en los países desarrollados, significa que los grupos afectados por las reformas necesarias tienden a estar menos dispersos y más organizados.

El poder de la banca multilateral

Como se mencionó anteriormente, si bien las instituciones financieras internacionales han presionado a favor de ciertas medidas ambientales, también han estado entre las principales promotoras de políticas de ajuste estructural, liberalización y privatización que pueden ser incompatibles con ciertos aspectos de un manejo racional de los recursos naturales. Frente a la escasez extrema de liquidez internacional que significó la "crisis de la deuda" en los ochenta, los gobiernos latinoamericanos no tuvieron otras opciones que aceptar las recomendaciones de esas instituciones (Wood, 1986). En los últimos cinco años han mejorado mucho las reservas de divisas de América Latina, debido al crecimiento de las exportaciones y a la entrada de capitales privados. Sin embargo, el visto bueno de la banca multilateral para los programas económicos sigue siendo una condición casi absoluta para acceder a los mercados financieros internacionales.

El Papel del Estado

La autonomía relativa del Estado

Además de la existencia de presiones en favor y en contra de reformas ambientalistas, la probabilidad de que los gobernantes diseñen e implementen ese tipo de reforma depende en parte en ciertas características del Estado mismo. Una de las más importantes es la permeabilidad y sensibilidad del Estado frente a las distintas presiones. En

⁷ Buttell (1992) ofrece una buena discusión sobre la relación entre los movimientos social demócratas tradicionales y el movimiento ambientalista para el caso de los países desarrollados.

tre los factores de mayor peso que influyen en dicha permeabilidad son: los objetivos del grupo gobernante, el poder relativo del aparato estatal frente a los otros sectores de la sociedad, las fuentes de procedencia de los gobernantes y los mecanismos específicos a través de los cuales los distintos sectores sociales influyen al Estado.

Por lo general, los Estados con gran autonomía de los grupos empresariales surgen cuando esos grupos son débiles o fragmentados (Hamilton, 1983). En esos contextos pueden aparecer Estados "desarrollistas", motivados por promover el desarrollo social, o Estados "mercantilistas", preocupados sobre todo con repartir los beneficios que permite el poder estatal entre los funcionarios mismos (Bates, 1988; Bayart, 1989). El primer grupo incluye los gobiernos revolucionarios o reformistas como los de Cuba, Nicaragua (1979-1990), Panamá (1968-1981) y Honduras (1973-1975) y algunos gobiernos contrarrevolucionarios como el de Chile (1973-1990); el segundo grupo se asocia con gobiernos pocos ideológicos en países con sectores empresariales débiles como Haití, Perú o Nicaragua después de 1990. Ya prácticamente no quedan gobiernos del primer tipo en América Latina. Los gobiernos de segundo tipo son incompatibles con una gestión ambiental adecuada por su baja capacidad de liderazgo y el débil desarrollo de sus aparatos burocráticos.

En otros contextos, donde la sociedad civil y los sectores empresariales son más consolidados, varía mucho el grado de autonomía relativa del Estado. Donde existe mayor autonomía, si bien "el Estado es obligado por su posición dentro de una formación social dada a preservar o reproducir esa formación social; la intervención directa de la clase dominante no es necesaria y de hecho puede ser perjudicial para este proceso. La autonomía del Estado con respecto a la intervención directa de la clase dominante le permite operar más eficazmente" (Hamilton, 1983). Al no tener que responder de forma directa a todos los intereses particulares que pueden estar opuestos a reformas ambientales, una mayor autonomía del Estado de las clases dominantes ofrece mayores posibilidades para ese tipo de reforma.

Cómo hipótesis, se puede pensar que los Estados latinoamericanos tienden a ser más autónomos en: a) países grandes, donde ningún grupo específico pesa lo suficiente para influir demasiado sobre la política nacional; b) países donde los altos funcionarios del gobierno se forman en carreras dentro del sector público y no en el sector privado; c) países donde los gobiernos disponen de muchos recursos propios a través de monopolios sobre el petróleo u otros recursos naturales; d) países que han pasado por grandes luchas sociales, donde los grupos empresariales han tenido que ceder espacios de participación a otros sectores; y e) países con mecanismos democráticos más institucionalizados y participativos.

Los procesos de ajuste estructural y privatización han tenido un impacto contradictorio en cuanto a la autonomía relativa del Estado. Por un lado, han debilitado los

gobiernos y han facilitado la participación de los grupos empresariales en la esfera pública. Por otro lado, la dependencia creciente de los gobiernos de la banca multilateral, les ha hecho más independientes de presiones de grupos empresariales específicos. Esto abre la posibilidad de reformas ambientales que perjudican a ciertos sectores de capital, si cuentan con el apoyo de la banca multilateral.

Las reformas ambientales son favorecidas por condiciones que hacen el Estado más permeable a presiones a su favor. Por lo general, la presencia de mecanismos institucionales que abren espacios de participación democrática cumplen con esta condición. Tienen especial importancia los procesos de descentralización de la toma de decisiones, ya que cómo se demostró anteriormente, muchos de los grupos de presión que favorecen un manejo racional de los recursos naturales son de carácter local. Es mucho más probable que pueden influir en la toma de decisiones si se hacen a nivel local, y no a nivel nacional o internacional.

La capacidad de implementación de políticas

La capacidad del Estado de implementar reformas ambientales depende de la presencia de una maquinaria burocrática efectiva y eficiente. Cómo dicen Rueshemeyer y Evans (1985: 51), "para entender cuánto el débil desarrollo de la burocracia limita la capacidad del Estado para intervenir, es necesario reconocer que la construcción de una maquinaria burocrática es un proceso de largo plazo. Además de los recursos necesarios para sostener una burocracia grande y la acumulación de conocimiento necesario para hacerla funcionar, hay un aspecto menos tangible, pero igualmente crítico, de la construcción de un aparato estatal burocrático ... Un proceso efectivo de fortalecimiento institucional tiene que formar las metas, prioridades y compromisos de los funcionarios claves y promover visiones compartidas sobre las cuales se pueden basar una racionalidad común" (traducción del autor).

En América Latina, México y los países del Cono Sur han logrado desarrollar maquinarias burocráticas mucho más consolidadas que los países de Centroamérica o de la zona andina (exceptuados Colombia y Costa Rica). Eso les da una ventaja nada despreciable en cuanto a la capacidad de implementar reformas ambientales.

Aún así, en todos los países de América Latina, excepto quizás Chile, los procesos de ajuste estructural, y las corrientes neoliberales asociadas a ellos, han tenido cómo uno de sus consecuencias principales el debilitamiento de la maquinaria estatal y la desmotivación de sus integrantes. Si bien no se ha planteado la eliminación del aparato estatal, sino solamente su reforma, el resultado final ha sido una reducción generalizada de la capacidad de intervención estatal, y la pérdida del "esprit de corps" de los funcionarios; lógicamente ese proceso ha sido más profundo en aquellos países donde siempre fue débil el aparato burocrático.

Conclusión

La factibilidad de generar una disposición política a favor de un manejo racional de los recursos naturales en América Latina todavía es incierta. Han aumentado mucho las presiones en ese sentido, pero aún así siguen siendo corrientes débiles frente a la realidad de que el modelo actual de acumulación de la región está basado en gran medida en un uso insostenible de los recursos naturales. Dos actores claves para el futuro serán los gobiernos de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales, por un lado, y los movimientos a favor de la justicia social, por otro. Aún no se conoce la fuerza que estos dos grupos tendrán en el futuro, ni su grado real de compromiso con un manejo más racional de los recursos naturales.

Dentro de ese contexto global, hay países donde los Estados han demostrado mayor autonomía y capacidad de acción que otros. Si esos factores se pueden combinar con una correlación de fuerzas sociales favorables a las reformas ambientales probablemente esas se pueden efectuar. La apertura de espacios democráticos de discusión y participación favorece esa posibilidad.

Bibliografía

- Bates, Robert (ed.) *Towards a Political Economy of Development, a Rational Choice Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1988).
- Bayart, Jean Francois, *L'Estat en Afrique, La politique du ventre* (Paris: Librairie Fayard) 1989.
- Bramble, Barbara; Porter, Gareth, "Non-Governmental Organizations and the Making of US International Environmental Policy", pp. 313 - 353, en *The International Politics of the Environment*, Andrew Hurrell; Benedict Kingsbury eds. (Oxford: Clarendon Press) 1992.
- Buttel, Frederick, "Environmentalism: Origins, Processes, and Implications for Rural Social Change", *Rural Sociology*, Vol. 57, No. 1, 1992: 1-27.
- De Janvry, Alain, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1981).
- De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth; Thorbecke, Erik, "Introduction", *World Development*, Vol 21, No. 4, 1993: 565-575.
- Duran de la Fuente, Hernán, "Contaminación industrial y urbana: opciones de política", *Revista de la CEPAL*, No. 44 (Agosto), 1991: 137 - 148.
- Fajnzylber, Fernando, "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, No. 36 (Diciembre), 1988: 7-24.
- Gobierno de los Países Bajos, *Un mundo de diferencias, un nuevo marco de trabajo para la cooperación al desarrollo en los años noventa* (San José, Costa Rica: InterPress Service) 1992.
- Hamilton, Nora, *México: los límites de la autonomía del Estado* (México D.F.: Ediciones ERA) 1983.
- Hurrell, Andrew, "Brazil and the International Politics of Amazonian Deforestation", pp. 398 - 429, en *The International Politics of the Environment*, Andrew Hurrell; Benedict Kingsbury eds. (Oxford: Clarendon Press) 1992.
- Krueger, Anne, *Economic Policies at Cross - Purposes, The United States and Developing Countries* (Washington D.C.: Brookings Institute) 1993.
- Leis, Héctor, "El rol educativo del ambientalismo en la política mundial", *Nueva Sociedad*, No. 122 (noviembre - diciembre) 1992: 116 - 127.
- Lemkow, Luis; Buttel, Fred, *Los movimientos ecologistas* (España: Editorial Mesquita) 1982.
- Reed, David (ed.), *Structural Adjustment and the Environment* (Boulder, Colorado: Westview Press), 1992.
- Rueschmeyer, Dietrich; Evans, Peter, "The State and Economic Transformations: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", pp. 44 -77, en *Bringing the State Back In*, Peter Evans; Dietrich Rueschmeyer; Theda Schocpol eds. (Nueva York: Cambridge University Press) 1985.
- Sale, Kirkpatrick, *The Green Revolution, The American Environmental Movement 1962 - 1992* (Nueva York: Hill and Wang) 1993.
- Schmidheiny, Stephan, *Cambiando el rumbo, una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica), 1992.
- Toledo, Victor, "Utopía y Naturaleza, El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 122 (noviembre - diciembre) 1992: 72-85.
- Viola, Eduardo, "El ambientalismo brasileño, de la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sustentable", *Nueva Sociedad*, No. 122 (noviembre - diciembre) 1992: 138 - 155.
- Wood, Robert, *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy* (Berkeley: University of California Press), 1986.



Director: Herman Rosa

Editor: Nelson Cuellar

3a. Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador

Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.

Tels.: (503) 298-6852, (503) 298-6853 y (503)224 3700; Fax: (503) 223-7209

International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

E-Mail: info@prisma.org.sv

URL: www.prisma.org.sv